Deutscher Bundestag **Drucksache 16/2285**
16. Wahlperiode 21. 07. 2006

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Petra Pau, Jan Korte und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/2177 –

Evaluation zu den Auswirkungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes und seine Novellierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Mehrfach hat der Bundesminister des Innern Dr. Wofgang Schäuble angekündigt, noch in diesem Jahr eine Novellierung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes auf den Weg bringen zu wollen. Dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages liegt ein „Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der nach Artikel 22 Abs. 2 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes befristeten Änderungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes, des MAD-Gesetzes, des BND-Gesetzes, des Artikel-10-Gesetzes, des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und des § 7 Abs. 2 des BKA-Gesetzes“ (Ausschussdrucksache 15(4)218) vor. Der Bericht stellt die Anwendung und die Auswirkungen der genannten Gesetzesteile für den Zeitraum 2002 bis 2004 dar. Er konnte allerdings noch nicht beraten werden. Weiter liegen Berichte des Parlamentarischen Kontrollgremiums des Deutschen Bundestages zur gleichen Thematik vor (Bundestagsdrucksachen 15/981, Mai 2003 und 15/3391, Juni 2004), die jedoch lediglich darstellen, dass entsprechende Maßnahmen angewendet wurden, sie nehmen keinerlei Wertung vor.

Die Bundesregierung schlägt in dem o. g. Bericht verschiedene Maßnahmen vor. Bei fast allen neuen nachrichtendienstlichen Befugnissen und Zuständigkeiten sollen die Befristungen aufgehoben werden, einzelne Befugnisse ausgeweitet und Verfahrenssicherungen – d. h., datenschutzrechtliche und rechtsstaatliche Schutzmechanismen für die Betroffenen – eingeschränkt werden. Verstörend wirkt, dass dem Bericht keinerlei empirisches Material zugrunde liegt, das einen Vergleich mit der Situation vor Geltung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes zuließe. Allerdings finden sich an einigen Stellen Hinweise, dass mittels neuer Befugnisse bereits vorhandene Erkenntnisse gestützt wurden; zur Gewinnung dieser Erkenntnisse selbst konnten die betreffenden Behörden also scheinbar auf bereits vorhandene Instrumentarien zurückgreifen. An einzelnen Punkten ist das Festhalten an den neuen Befugnissen gleich in mehrfacher Hinsicht fragwürdig. So wurden so genannte IMSI-Catcher eingesetzt, um die Mobilfunkdaten von Zielpersonen zu ermitteln. Der Einsatz von IMSI-Catchern ist mit einem hohen technischen Aufwand verbunden und

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 21. Juli 2006 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

macht in diesem Falle die massenhafte Erfassung von Mobilfunkdaten unbeteiligter Dritter notwendig. Im Ergebnis wurde in 16 von 19 Fällen des Einsatzes eines IMSI-Catchers durch das Bundesamt für Verfassungsschutz festgestellt, dass die Zielperson kein Mobiltelefon besitzt.

Da der vorliegende Bericht nun schon eineinhalb Jahre alt ist und noch von der Vorgängerregierung vorgelegt wurde, ist vielleicht in einigen Punkten eine andere Wertung der Fakten des Berichts eingetreten. Auch hieraus ergibt sich Fragebedarf.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der von der Bundesregierung am 11. Mai 2005 beschlossene Evaluierungsbericht zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, der auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern abrufbar ist, ist im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 1. Juni 2005 ausführlich beraten und positiv aufgenommen worden. Im Übrigen liegt neben den in der Vorbemerkung erwähnten Jahresberichten des Parlamentarischen Kontrollgremiums auch dessen zusammenfassender Evaluierungsbericht vor (Bundestagsdrucksache 15/5506). Er kommt – ebenso wie der Bericht der Bundesregierung – zu dem Ergebnis, dass die evaluierten Befugnisse maßvoll genutzt und dabei wichtige Erkenntnisse insbesondere bei Ermittlungen gegen ausländische extremistische bzw. terroristische Vereinigungen gewonnen wurden.

Der Evaluierungsbericht der Bundesregierung hat Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt, die mit dem vom Bundeskabinett am 12. Juli 2006 beschlossenen Entwurf eines Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes aufgegriffen werden.

1. Welche Behörden und Ministerien waren an der Erstellung des Berichts beteiligt?

Beteiligt an dem federführend vom Bundesministerium des Innern erstellten Bericht waren das Bundeskanzleramt, das Auswärtige Amt, das Bundesministerium der Justiz, das Bundesministerium der Finanzen, das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, das Bundesministerium der Verteidigung, das damalige Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, ferner der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

2. Wird es neben der vom Bundesministerium des Innern verfassten Evaluierung noch eine unabhängige wissenschaftliche (juristische, kriminologische, datenschutzrechtliche, bürgerrechtliche) Begutachtung der befristeten Regelungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes geben, und wenn nein, warum nicht?

Angesichts der erfolgten Evaluierung besteht kein Bedarf für eine nochmalige Evaluierung vor Befristungsablauf der Regelungen am 11. Januar 2007. Der Entwurf des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes sieht allerdings vor, die nachrichtendienstbezogenen Regelungen wiederum auf 5 Jahre zu befristen und vor Fristablauf unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt wird, neuerlich zu evaluieren.

3. Welche Kriterien gelten allgemein als hinreichend, um zur Beobachtung einer Organisation wegen „völkerverständigungswidriger Bestrebungen“ zu führen, angesichts des Umstandes, dass die Grenzen dieses Begriffs umstritten sind (vgl. Grundgesetz Kommentar, Hg. M. Sachs, München 2003)?

Der Begriff der „völkerverständigungswidrigen Bestrebungen“ wird in der Gesetzesbegründung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes näher erläutert (Bundestagsdrucksache 14/7386, S. 38). Der Gedanke der Völkerverständigung enthält das Verbot der Störung des Friedens unter den Völkern und Staaten. Dies umfasst das Verbot militärischer Gewaltanwendung im Ausland, das Verbot konfessionelle, rassische oder ethnische Gruppen im Ausland zu vernichten oder als Verbrechen gegen die Menschlichkeit physisch oder psychisch zu beeinträchtigen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erfasst der Gedanke der Völkerverständigung auch Aktivitäten gegen die friedliche Überwindung von Interessengegensätzen von Völkern (Urteil vom 3. Dezember 2004, Az. 6 A 10.02 – „Al-Aqsa e. V.“ – veröffentlicht in DVBl. 2005, 590 ff.).

4. Wie verhält sich die Bundesregierung insbesondere zur Schlussfolgerung des Berichts im Bereich „Löschung von Daten“, eine gesetzlich festgesetzte Frist zur Prüfung, ob Datensätze gelöscht oder weitergeführt werden sollen, abzuschaffen und stattdessen lediglich auf administrativem Wege bei Einrichtung der Datei eine Prüffrist zu bestimmen?

Das Terrorismusbekämpfungsgesetz hatte für die speziell geregelten nachrichtendienstlichen Auskunftsbefugnisse einheitlich die Verfahrensregelungen des Artikel-10-Gesetzes übernommen. Nach diesen Verfahrensregelungen ist in engmaschigen Prüfroutinen (maximal nach jeweils sechs Monaten) zu prüfen, ob die Speicherung der erhobenen Daten weiter erforderlich ist. Entsprechend der Anregung des Evaluierungsberichts differenziert der Entwurf des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes: Für Eingriffe in Artikel 10 GG werden die dem Artikel-10-Gesetz vergleichbaren Prüfroutinen beibehalten; für Eingriffe in andere Grundrechte gelten insoweit die allgemeinen Regelungen. Nach § 12 Abs. 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) erfolgt eine Prüfung, ob die Daten zu löschen sind, allgemein bei jeder Einzelfallbearbeitung sowie nach festgesetzten Fristen, spätestens nach fünf Jahren.

5. Welche Gründe genau liegen der Forderung im Bericht zugrunde, bei Auskunftseinholung von Fluggesellschaften und Banken die Mitteilungspflicht an die Betroffenen abzuschaffen bzw. stark zu beschränken (s. S. 27 des Berichts)?

Die Prüfanregung des Berichts beruht auf einem wertenden Vergleich einerseits der Eingriffsbedeutung von Maßnahmen nach dem Artikel-10-Gesetz sowie den Voraussetzungen einer Mitteilungspflicht nach § 9 Abs. 3 Nr. 1 des BVerfSchG und andererseits der Eingriffsbedeutung der betreffenden Auskunftsverlangen. Der Entwurf des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes sieht im Falle der Bankenauskunft eine Mitteilungspflicht vor, lässt sie aber bei Auskünften von Luftfahrtunternehmen entfallen.

6. Teilt die Bundesregierung die Befürchtung, bei einer sukzessiven Beschränkung der Verfahrenssicherungen (Auskunftsregelungen, Löschung, Kennzeichnung, Übermittlungseinschränkung) könnte es zu einer Senkung der Hemmschwelle kommen, in die Grundrechte von Betroffenen einzugreifen,

weil Sammlung und Speicherung von Daten dann mit weniger Verwaltungsaufwand verbunden sind, wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung prüft und beobachtet regelmäßig die Auswirkungen, die Modifikationen der grundrechtssichernden Verfahrensregeln auf die Grundrechtsgewährleistungen haben. Vereinfachungen im Verfahren werden nicht mit der Intention vorgenommen, den gebotenen Grundrechtsschutz zu vermindern oder zu umgehen. Sie erfolgen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zur Verwirklichung der Ziele des Gesetzgebers bei größtmöglicher Beachtung der schützenswerten Grundrechtspositionen der Betroffenen.

7. Welche Einschätzung hat die Bundesregierung zur Verhältnismäßigkeit des Einsatzes von IMSI-Catchern, bei denen u. U. massenhaft Daten von Unbeteiligten zumindest kurzzeitig registriert und gespeichert werden?

Die gesetzlichen Regelungen des Einsatzes von IMSI-Catchern wahren die Verhältnismäßigkeit. In Persönlichkeitsrechte unbeteiligter Dritter greift die Datenerhebung nicht ein. Durch den IMSI-Catcher werden ausschließlich gerätebezogene Daten ermittelt. Diese Daten werden nur maschinell zum technischen Abgleich mehrerer Messungen erfasst, um im Ergebnis die IMSI der SIM-Karte festzustellen, die die Zielperson verwendet. Nur diese Kennung darf zu weiteren Ermittlungen verwendet werden. Die übrigen IMSI unterliegen einem absoluten Verwendungsverbot und sind nach Beendigung der Maßnahme unverzüglich zu löschen.

8. Welche Erkenntnisse bzw. tatsächlichen Anhaltspunkte zur Realitätsnähe der im Bericht entwickelten Szenarien, die eine Verlängerung der Regellöschungsfrist beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) von zehn auf 15 Jahre begründen sollen, liegen der Bundesregierung vor?

Die im Evaluierungsbericht ausführlich dargestellten Beispiele sind orientiert an tatsächlichen Fällen – unter Wahrung des gebotenen Geheimschutzes – realitätsnah formuliert worden.

9. a) Wie begründet die Bundesregierung, dass im Berichtsteil zur Datenübermittlung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) an das BfV schon die Steigerung der Zahl der Übermittlungen an sich als „Erfolg" gewertet wird?

Im Evaluierungsbericht ist in den Schlussfolgerungen die Steigerung des relevanten Informationsaufkommens als Erfolg bewertet worden, da damit der Zweck der betreffenden Regelung – dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) erweitert Informationen zu verschaffen, die es für seine Aufgaben benötigt – erreicht wurde.

b) Welche qualitativen Untersuchungen gibt es seitens des BAMF, wie sich die neue Funktion der Einzelentscheider, Asylantragsteller bei Vorliegen „tatsächlicher Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen" dem BfV zu melden, auf ihre gesamte Tätigkeit auswirkt, und wie schätzt die Bundesregierung diese Auswirkung ein?

Die Qualitätssicherung bei den Übermittlungen ist im Rahmen der Evaluierung untersucht und im Evaluierungsbericht dargestellt worden. Die Sensibilisierung der Asylsachbearbeiter für extremistische Bestrebungen ist außerordentlich bedeutsam, da bei ausländischen Extremisten häufig festzustellen ist, dass in der Vergangenheit ein Asylverfahren durchgeführt worden ist. Beim Bundesamt für

Migration und Flüchtlinge (BAMF), das in der Regel sehr frühzeitig Kontakt mit dem Asylbewerber nach dessen Aufenthaltnahme in Deutschland hat, können daher wertvolle Erkenntnisse anfallen, die das BfV ohne Übermittlung durch das BAMF nicht oder wesentlich später erlangen würde.

b) Bleiben die Daten auch dann beim BfV gespeichert, wenn betroffene Personen ausgereist sind oder abgeschoben wurden, und wenn ja, wie lange bleiben die Daten in der Regel gespeichert?

Die Speicherung und Löschung personenbezogener Daten in Dateien ist in §§ 10 ff. BVerfSchG geregelt. Danach ist maßgeblich, ob die Kenntnis der Daten für die Aufgabenerfüllung weiter erforderlich ist.

b) Welche Fälle aus der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten sind der Bundesregierung bekannt, in denen anerkannte Asylbewerber bzw. Flüchtlinge sich an terroristischen Aktionen beteiligt haben, und wenn ja, an welchen?

Die Bundesregierung führt über die Beteiligung von Asylbewerbern oder Flüchtlingen an terroristischen Straftaten keine Statistik. Eine Unterscheidung zwischen anerkannten und abgelehnten Asylbewerbern ergäbe dabei im vorliegenden Zusammenhang keinen Sinn, da die betreffende Übermittlungsregelung eine solche Unterscheidung weder trifft, noch treffen kann, weil nicht erst nach Abschluss des Anerkennungsverfahrens zu übermitteln ist.

Zur Beteiligung von Asylbewerbern oder Flüchtlingen an terroristischen Straftaten kann beispielhaft verwiesen werden auf den Fall des L. M., der am 12. Januar 2006 vom OLG München wegen Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung zu sieben Jahren Haft verurteilt worden ist und der im März 2000 als Asylbewerber nach Deutschland gekommen war. Im laufenden Strafprozess wegen des 2004 geplanten Anschlags auf den damaligen irakischen Ministerpräsidenten Allawi in Berlin waren sämtliche Angeklagte Asylbewerber (teils anerkannt). Unter den zehn Kern-Mitgliedern der Meliani-Gruppe, die den Anschlag auf den Straßburger Weihnachtsmarkt plante (2000), waren vier Asylbewerber. Unter den 21 Beschuldigten in den Strafverfahren gegen Mitglieder und Unterstützer einer deutschen Zelle der „Al Tawhid“ (plante in 2002 Anschläge u. a. auf ein jüdisches Gemeindezentrum in Berlin) waren 14 Asylbewerber. Dieser beispielhafte Befund trifft ebenso für terroristische Straftaten im Ausland zu: Nach vorliegenden Erkenntnissen gehörten auch bei den Anschlägen in New York vom 11. September 2001, Madrid (11. März 2004) und London (7. und 21. Juli 2005) einige der Beteiligten dem fraglichen Personenkreis an.

b) Wenn keine oder wenige solcher Fälle aus Deutschland bekannt sind, inwiefern hält die Bundesregierung angesichts dessen den mit der Datenübermittlung verbundenen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung und den zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAMF für gerechtfertigt?

Die mit den Datenübermittlungen verbundenen Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung und der zusätzliche Verwaltungsaufwand rechtfertigen sich durch die wesentliche Verbesserung des relevanten Informationsaufkommens beim BfV. Zum Näheren wird auf den Evaluierungsbericht verwiesen.

10. a) Was ist unter „sicherheitsrelevanten Informationen“ zu verstehen, die bei „einfachen“ Sicherheitsüberprüfungen gewonnen werden, aber nicht zur Feststellung eines Sicherheitsrisikos führen, und wie wird mit diesen Informationen verfahren?

Die mitwirkende Behörde bewertet die im Rahmen einer Sicherheitsüberprüfung angefallenen Informationen auf ihre Relevanz im Hinblick auf die Zuverlässigkeit der zu überprüfenden Person. Nur „sicherheitserhebliche“ Informationen – z. B. zu Verschuldung, Straftaten, übermäßiger Alkoholkonsum – werden gemäß § 12 Abs. 5 Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) weiter geklärt, um sie entweder als Risiko zu verifizieren oder auszuschließen.

Auch wenn Erkenntnisse nicht zur Feststellung eines Sicherheitsrisikos und damit zu einem negativen Votum durch die mitwirkende Behörde führen, sind sie nach § 14 Abs. 1 Satz 2 SÜG der zuständigen Stelle mitzuteilen, soweit diese weiterhin sicherheitserheblich sind. Die zuständige Stelle wird hierdurch in die Lage versetzt, eine ggf. abweichende Bewertung der sicherheitserheblichen Erkenntnisse mit der mitwirkenden Behörde zu erörtern, um ggf. eine Überprüfung der Bewertung durch die mitwirkende Behörde zu erreichen. Durch die Mitteilung der sicherheitserheblichen Erkenntnisse wird die zuständige Stelle auch in die Lage versetzt, festzustellen, ob sich künftig, wenn weitere Informationen hinzukommen, möglicherweise aus den bisher sicherheitserheblichen Erkenntnissen ein Sicherheitsrisiko ergibt.

b) Werden die Personen, zu denen „sicherheitsrelevante Informationen“ anfallen, zu Beobachtungsobjekten des BfV oder anderer Behörden, und wenn ja, welcher Behörden, und mit welchen Mitteln findet eine solche Beobachtung ggf. statt?

Im Rahmen einer Sicherheitsüberprüfung findet keine Beobachtung der betroffenen Person statt, insbesondere werden keine nachrichtendienstlichen Mittel zur Informationserhebung eingesetzt. Dass sicherheitsrelevanten Informationen, die bei der Sicherheitsüberprüfung angefallen sind, außerhalb der Sicherheitsüberprüfung nachgegangen wird, ist nur im engen Rahmen des § 21 SÜG zulässig, der beispielsweise eine Übermittlung zum Zwecke der Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung zulässt.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333